



TITLE:

# 生活保護人員・経費低下の促進要因としての行政メカニズム

AUTHOR(S):

田中, きよむ

---

CITATION:

田中, きよむ. 生活保護人員・経費低下の促進要因としての行政メカニズム. 経済論叢 1991, 147(4-5-6): 163-179

ISSUE DATE:

1991-04

URL:

<https://doi.org/10.14989/44782>

RIGHT:

# 經濟論叢

第 147 卷 第 4・5・6 号

---

|                                     |           |     |
|-------------------------------------|-----------|-----|
| 社会統計学の「外敵」と「内敵」(1).....             | 長 屋 政 勝   | 1   |
| 外国人労働者の労働条件.....                    | 久 本 憲 夫   | 31  |
| マレーシアの石油権益における連邦と州の対立 (1) ...       | 中 島 健 二   | 56  |
| 地方財政統制手段としての地方交付税 (2) .....         | 李 昌 均     | 66  |
| 1930年代の朝鮮における都市の構築と生成.....          | 松 永 達     | 83  |
| カルドアの市場理論と価格論.....                  | 服 部 茂 幸   | 104 |
| 自由貿易体制下の英国糖業 (1) .....              | 大 沼 穰     | 119 |
| 世紀転換期英国における地価課税運動 (1) .....         | 藤 原 一 哉   | 134 |
| 組織における人格の分裂と統合のメカニズム.....           | 磯 村 和 人   | 148 |
| 生活保護人員経費低下の促進要因としての<br>行政メカニズム..... | 田 中 き よ む | 165 |

学 会 記 事

---

平成 3 年 4・5・6 月

京 都 大 学 經 済 學 會

## 生活保護人員・経費低下の促進要因としての 行政メカニズム

田 中 き よ む

### I はじめに

先の論文では<sup>1)</sup>，1985年以降の生活保護人員・費の低下と保護費の国庫負担率削減との間に因果関係が成立することを証明することを課題とした。本稿では，その国庫負担率削減を保護人員・費低下につながる媒介項としての行政上のメカニズムが存在するはずだという仮説の下に，そのメカニズムがどこに存在し，どのように作用しているかを明らかにすることを課題とする。

### II 制度的要因

現行生活保護法は，その第1条で，「生活に困窮するすべての国民に対し」，「その最低限度の生活を保障する」ことを目的として掲げている。だが，現実には生活保護基準以下の低所得水準でありながら保護を受けていない世帯が多数存在する（第1表）。つまり，そのことは，保護を必要とする人々が保護を受けようとするプロセスで，何らかの排除要因が行政サイドから働いていることを（あるいは，現に保護を受けていた人々が何らかの形で保護制度から排除されたことを）意味する。もちろん，要保護者側にも，制度に関する知識や保護を受けることに対する権利意識が希薄であるという否定的要因が存在することは否めない。だが，そのことも結局は，政府（中央および地方）の政策方針がそのような知識や意識を育むものとはなっておらず，むしろますます希薄に

1) 拙稿「生活保護人員・経費低下の原因についての行財政分析——1985～1988年の動向を中心に——」（京都大学『経済論叢』第3号，1991年）参照。

第1表 低所得（被保護世帯と同水準か、それ以下の）世帯数と  
被保護世帯数の年次推移

| 年    | 低所得世帯数(A)      |               | 被保護世帯数(B)    |              | B/A<br>(%) | 全世帯数<br>(千世帯) |
|------|----------------|---------------|--------------|--------------|------------|---------------|
|      | 推 計 値<br>(千世帯) | 低所得世帯率<br>(%) | 実 数<br>(千世帯) | 世帯保護率<br>(%) |            |               |
| 1972 | 1,850          | 6.36          | 508          | 1.75         | 27.4       | 29,089        |
| 1973 | 1,779          | 5.98          | 512          | 1.72         | 28.8       | 29,752        |
| 1974 | 1,578          | 4.82          | 508          | 1.68         | 32.2       | 30,129        |
| 1975 | 2,077          | 6.78          | 525          | 1.72         | 25.3       | 30,629        |
| 1976 | 2,116          | 6.66          | 530          | 1.67         | 25.1       | 31,770        |
| 1977 | 1,992          | 6.13          | 545          | 1.68         | 27.4       | 32,488        |
| 1978 | 2,033          | 6.22          | 561          | 1.72         | 27.6       | 32,688        |
| 1979 | 2,174          | 6.58          | 568          | 1.72         | 26.1       | 33,036        |
| 1980 | 2,089          | 6.20          | 572          | 1.70         | 27.4       | 33,695        |
| 1981 | 2,056          | 6.00          | 581          | 1.70         | 28.3       | 34,271        |
| 1982 | 2,448          | 7.14          | 594          | 1.73         | 24.3       | 34,288        |

注) 1. この表の被保護世帯数は、厚生省「社会福祉行政業務報告」中の被保護世帯数から推計による病院、社会福祉施設に入院・入所している単独世帯数と住込み・寄宿舍等に居住する単独世帯数を除いた計数である。

2. 低所得世帯率と世帯保護率は、低所得世帯数と被保護世帯数をそれぞれ全世帯数で除して求めたものである。

3. 全世帯数は厚生省「厚生行政基礎調査報告」による。

出所) 曾原利満「低所得世帯と生活保護」(社会保障研究所編『福祉政策の基本問題』東京大学出版会、1985年、p.184)

しているという問題に帰着する。では、行政側の問題点とは何か。それは、生活保護法およびその解釈に内在する法制度的問題と、行政指導や現場での運営などに内在する非制度的問題とに大別することができる。以下、この順に考察を進めてみよう。

生活保護法は、その第1～4条で「無差別平等」、「最低生活」、「保護の補足性」等に関する基本原理を定め、第7～10条で「申請保護の原則」、「基準及び程度の原則」、「必要即応の原則」、「世帯単位の原則」という4原則を定めている。ある世帯が保護基準以下の低所得水準に陥ったことを前提とした場合、第4条の「保護の補足性」原理と第7条の「申請保護の原則」とが、保護を受けるに際しての実際上の要件として機能する。したがって、(たとえば、保護費

の国庫負担率削減による地方財政への負担圧力の影響を受けて、) それらの条項を受給要件として強く機能させればさせるほど、低所得世帯が受給に至る可能性はそれだけ小さくなる。

第4条は、その第1項で、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」と定めている。このうち、「資産の活用」については、「保護の実施要領」において、「最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産は」、「処分するよりも保有している方が生活維持及び自立の助長に実効があがっている」場合等を除き、「原則として処分のうえ、最低限度の生活の維持のために活用させること」と規定している<sup>2)</sup>。そして、宅地や家屋については、「処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められる」場合は保有を認めず、また、ローン付き住宅保有者から保護申請があった場合には「原則として保護の適用は行うべきではない」としている。その他、貴金属の保有は認められず、通勤用自動車の保有や預貯金も原則として認められていない。つまり、この条項および実施要領には、「生活に困窮する者」は「自立」していないのであって、国がそれを救済する条件として、資産処分の命令に服するのは当然だとする考え方が支配している。それは、要保護者を権利主体として捉えておらず、憲法第29条の保障する財産権を実質的に侵害しており、生活困窮者にとっては、保護を受けるためには通過しなければならない屈辱の関門となっている<sup>3)</sup>。さらに、そのことは、低所得に陥ったと

2) 厚生省社会局保護課・監査指導課監修『生活保護手帳（平成2年度版）』pp. 107-113 参照。

「保護の実施要領」とは、厚生省告示、事務次官通達、社会局長通達、社会局保護課長通達を編集・総称したものである。

3) この「資産の活用」に関して、籠山京は、『『貧乏人は資産のない人』という観念があって、したがって資産のある人が何らかの事情で収入の途を絶たれた場合は、貧乏人とはみないという論理がある』と指摘し、「生活基盤を危くするものは、換金価値が高くても、売却させないという考え方がなくてはならない」と主張している（籠山京『公的扶助論』光生館、1978年、pp.73-74）。一方、川上昌子は、「公的扶助の近代化にとって、資産調査（ミーンズテスト）から所得調査へ転換することが不可欠の条件とされるのは、資産調査が劣等処遇を意味するからだけではない。スティグマを払拭し、保護受給権を一般化するための必要条件だからである。社会保障の先進国では所得調査へ転換した国が多いが、わが国では、明確な切りかえはない」として、

いうだけの理由で、物質的のみならず精神的にも卑屈な態度で生活を送ることを強要するものであり、その世帯の児童の心身の健やかな発達にも好ましくない影響を与えることになる。

同項で保護の要件とされている「能力の活用」については、「資産の活用」とも共通して言えることであるが、「指導」という形をとりつつも強制的な圧力として作用し、受給中の世帯にとっては保護廃止圧力として作用する。生活保護法第27条第1項では、「保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。」としつつも、同条第3項では、「第1項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。」と規定している。だが、「保護の実施要領」では、「第9 保護決定実施上の指導指示及び検診命令」において、「1 保護申請時における助言指導」として、「要保護者が、自らの資産能力その他扶養、他法等利用しうる資源の活用を怠り又は忌避していると認められる場合は、適切な助言指導を行うものとし、要保護者がこれに従わないときは、保護の要件を欠くものとして、申請を却下すること。」と規定している。また、「2 保護受給中における指導指示」においては、「保護受給中の者については、随時、1と同様の助言、指導を行うほか、特に次のような場合においては必要に応じて法第27条による指導指示を行うこと。」として、「ア 傷病その他の理由により離職し、又は就職していなかった者が傷病の回復等により就労を可能とするに至ったとき。」「イ 義務教育の終了又は傷病者の介護もしくは乳児等の養育にあたることを要しなくなったため就労が可能となったとき。」「ウ 現に就労の機会を得ていながら、本人の稼働能力、同種の就労者の収入状況等からみて、十分な収入を得ているものとは認めがたいとき。」「エ 内職等により少額かつ不安定な収入を得ている者について、健康状態の回復、世帯の事情の改善等により転職等が可能となるとき。」「オ 就労中で

＼資産調査から所得調査への切りかえの必要性を示唆している（川上昌子「公的扶助の焦点」、『賃金と社会保障』1986年4月号、p.25）。

4) 前掲『生活保護手帳』p.243。

あった者が労働争議参加等のため現に就労収入を得ていないとき。」などを挙げている。そして、「アからオまでによる指導指示を行うにあたっては、本人又は親族、知己による求職活動をうながし、これに適切な助言、指導又はあっせんを行うこと」とし、「文書による指導指示に従わなかったときは」、「保護の変更、停止又は廃止を行うこと」としている<sup>5)</sup>。

つまり、生活保護法では一応、指導指示が強制的なものではないという建前をとっているが、「実施要領」では、従わない場合には申請の却下や保護の停・廃止などを行うという条件を付しているの、結局、要保護者にとっては強制力として作用することになる。とくに、就労指導を必要とする場合として挙示されている上述のア～オは、指導に強制力が伴っている限り、要保護者への人権上の配慮という点から見て、きわめて危険な内容となっている。すなわち、アについては、まずもって、検診命令の権限をもつ福祉事務所の指定する医師の判断が決定的な意味をもち、要保護者は、医師選択権も与えられず、検診命令に従わなければ保護申請の却下や保護の停・廃止処分を受けることになる（保護法第28条）。そして、検診を受けた段階で、「軽労働なら可能」という結果さえ出れば、強制力を伴った就労指導の対象となる<sup>6)</sup>。イについては、義務教育を終えた者を就労指導の対象とすることは、その青年の知的能力の発達の芽を摘むことになり、すべての国民が「その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」ことを定めた憲法第26条1項に抵触し<sup>7)</sup>、高校への進学が一般化している現状から見ても厳しすぎる対応と言えよう。もっとも、「実

5) 同上 pp. 244-245.

6) T市に住むある母子世帯の母親は、心臓病のため主治医からは仕事を禁じられていたにも拘らず、ケースワーカーから「市民病院に行け、行かないと（生活保護を）切る」と言われ、検査を受けたところ、「軽労働ならできると結果がでたから7月10日までに仕事をさがせ」との通知をワーカーから受け、職業安定所で仕事を見つけたが、仕事先から「あなたの体では無理」と断られたあげく、同14日に福祉事務所から一方的に保護廃止処分を受けている（全国生活と健康を守る会連合会編集・発行『生存権侵害の実態・実例集』1988年度版、p.12参照）。

7) この条項については、「ここで『その能力に応じて、ひとしく』とは、能力のみによるべきこと、すなわち能力以外の理由によるべきではないことを意味する。教育基本法三条一項（「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。」）は本条に従った立法である。」と、解説されている（傍点は筆者。田畑忍編『日本国憲法論』法律文化社、1977年、p.85）。

施要領」では、高校や夜間大学で修学しながら「保護を受けることができるものとして差しつかえないこと」として、奨学金等によって教育費がまかなわれること、「修学が世帯の自立助長に効果的であること」、「稼働能力を有する場合には十分それを活用していると認められること」を「要件」として判断することを現場に委ねている<sup>8)</sup>。だが、学費が教育扶助の対象とされないうえ、教育が収入効果という視点からしか捉えられておらず、その学生自身の志向・関心を引き伸ばし、潜在的能力を発揮させることの重要性はまったく無視されている。その結果、学生達自身の多様で無限の発達の可能性が、収入効果という一面的目的への誘導によって閉ざされる危険性がある。ウ、エは、より高い収入を得よう転職・多就労を強要するものであり、職業選択の自由を保障した憲法第22条を形骸化する内容となっている<sup>9)</sup>。また、収入効果という観点だけから転職・多就労を強要することにより、本人が自らの志向・関心に応じて職を選び、その労働を通じて自らの潜在能力を引き伸ばしつつ生きがい・充実感を味わう機会を奪ったり、本人が自らの意思によって労働時間と自由時間を区分しつつ最適な生活設計を行うことを妨げたりするものである。オは、労働条件等の改善を求めて使用者側と係争中の労働者に対して、転職、多就労、あるいは争議権の放棄を迫るものであり、労働者の争議権等を保障した憲法第28条に抵触するものである。そのことは同時に、労働者が職場での生活条件を改善し、働きがいを追求・拡大してゆく機会を、保護行政が間接的に奪い去ることを意味する。

以上のように、生活保護法第4条第1項の資産、能力の活用について、人権侵害を内包する厳しい解釈・運用がなされる結果、この条項は、保護申請を抑制し、申請却下や保護廃止を促進する機能を果たすものとなっている。

8) 前掲『生活保護手帳』pp. 99-100.

9) 共同作業所で働いている障害者に対して「もっと収入の高い仕事を探せ」という「指導」が行われた広島県の例や、母子世帯で病身ながらも働いている母親に対して「夜の仕事」への就労を促したり（東京都）、同じく母子世帯で病身の母親に対して、「1日6時間以上働かないと（生活保護を）打ち切る」、「倒れるまで働け」という「指導」が行われた（新潟県）例がある（前掲『生存権侵害の実態・実例集』1984年度版 p.5, 同87年度版 p.4）。



では、同条2項はどうか。同項は、「民法（明治29年法律第89号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」と規定している。これについては、現行生活保護法制定当時、厚生省社会局保護課長として現行法立案の任にあたった小山進次郎自身が、「生活保護法による保護と民法上の扶養との関係については、旧法は、これを保護を受ける資格に関連させて規定したが、新法においては、これを避け、単に民法上の扶養が生活保護法に優先して行われるべきだという建前を規定するに止めた」とし、「公的扶助に優先して私法的扶養が事実上行われることを期待しつつも、これを成法上の問題とすることなく、単に事実上扶養が行われたときにこれを被扶助者の収入として取り扱うものである」と解説している<sup>10)</sup>。つまり、小山の解説によれば、この条項は、民法上の扶養が生活保護に優先して行われることを「期待しつつも」、それを生活保護を受けるための「資格」とすることはなく、ただ私的扶養が行われた場合にそれを収入として算入するにすぎない、という柔軟な意味内容をもっていることになる。だが、条文で「扶養義務者の扶養……は、この法律による保護に優先して行われるものとする。」と断言しておきながら、それを「建前」や「期待」や、ましてや「成法上の問題とすることな」しとするのは、立案者でありながら、かなり無責任で無理な解釈と言わざるをえない。そのような柔軟な意味内容をもたせたかったのであれば、その趣旨を反映するような条文が考えられて然るべきだったのであり、ここには明らかに条文と立法目的との間の断絶が生じてしまっている。立案者の意図を反映するような形での明文化が行われなかったために、「実施要領」において、条文の文字通りの厳格な解釈を許してしまった。すなわち、「実施要領」の「第4 扶養義務の取り扱い」では、「要保護者に民法上の扶養義務の履行を期待できる扶養義務者のあるときは、その扶養を保護に優先させること。」として、扶養義務者の範囲や扶養能力の判断の方法に

10) 小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用（復刻版）』（全国社会福祉協議会，1975年）pp. 119-120。

について述べているだけで、私的扶養を保護受給のための「資格」要件とするものではないこと、単に「被扶助者の収入として取り扱うものであること」については、それを指示するような文言は全く見当たらない<sup>11)</sup>。それどころか逆に、前述のように、「実施要領」の「第9 保護決定実施上の指導指示及び検診命令」において、「要保護者が、……扶養……等利用しうる資源の活用を怠り又は忌避していると認められる場合は、適切な助言指導を行うものとし、要保護者がこれに従わないときは、保護の要件を欠くものとして、申請を却下すること。」と規定しており、私的扶養の「活用」を「保護の要件」として、強制的に義務づけている。そのような義務づけは、離婚や核家族化が進んでいる社会状況において、要保護者にとっては心理的な負担となり、扶養義務者にとっては経済的な負担圧力として作用し、両者が合意に達するのは難しい。それにもかかわらず、要保護者が扶養の「活用」を試みない限り、申請さえ受け付けられず、受給を断念せざるをえなくなる。その意味で、生活保護法第4条2項とその「実施要領」とは一体となって、保護受給を抑制する機能を果たすものと言える<sup>12)</sup>。

最後に、第7条の「申請保護の原則」を検討しておこう。本条は、「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基いて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる。」と規定している。これについて、小山は、「この法律において国民に保護請求権を認める建前をとっているので、制度の仕組としては、保護の開始をこの保護請求権の行使に基づいて行われるとする方がより合目的的となるからである。」<sup>13)</sup>と説明している。とはいえ、「申請保護の原則は、保護の実施機関をいささかでも受動的消極的な立場に置くも

11) 前掲『生活保護手帳』pp. 114-118参照。

12) 私的扶養と公的扶助をめぐる問題については、法学の分野で数多くの研究が生み出されているが、ここでは詳しく検討する余裕がない。さしあたり、赤石壽美「家族法とのかかわり——公的扶助と私的扶養の関連と問題点——」（小川政亮編著『扶助と福祉の法学』一粒社、1978年）を参照。

13) 前掲『生活保護法の解釈と運用』p. 162。

のではない」とし、「保護の実施機関としてはこの制度の趣旨を国民に周知徹底させ」、「地区担当員（家庭訪問員）が社会調査を実施して要保護者を積極的に発見するとか、民生委員の積極的協力を受け要保護者について連絡を受けるとか」して、「要保護者と生活保護制度とを結びつけることに最善の努力を払うべきである」と述べている<sup>14)</sup>。

すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営めるように努力する義務が国に帰属することを定めた憲法第25条の趣旨からすれば、要保護者を申請に向かわせるような環境を行政庁が整備することは当然であり、その限りで、小山が行政機関の責任に言及している部分についてはうなずける。だが、そのような環境作りは、「保護請求権を認める」とことと「申請に基いて開始する」とこととを結びつける極めて重要な媒介項をなすにもかかわらず、生活保護法第7条はもちろん、その他の条項、「施行規則」、「実施要領」のいずれにも、行政庁の環境作りに関する積極的義務は明示されていない。その結果、立案者の当初の意図は、後になって厚生省当局者たち自身の次のような狭量な解釈に取って代われ、環境作りは事実上、否定されてしまった。すなわち、「新法において国民に保護請求権があるとしていることは前述のとおりであるが、これは保護の実施機関が国民に対して積極的に保護を行わなければならないことを意味するものではない。国民はその生活維持が困難になったときは、保護を受けることができることをいっているに過ぎない。したがって、保護は、保護を受けようとする者からの申請をまって開始することを原則とする。」<sup>15)</sup>といった説明がなされている。こうして、緊急の事態を除けば、申請がない限り、実際上何もしないといった行政姿勢が定着し、要保護者の発見・保護を阻む要因が形作られてしまった。

以上のように、要保護者の発見・申請・保護を阻み、被保護者の受給を廃止する諸力が保護法自体とその解釈の中にすでに内在していることが明らかにな

14) 同上 p.165

15) 社会福祉行政研究会編『社会福祉法制論・財政論』（新日本法規出版、1981年）p.101

ったが、保護法自体に内在的根拠を持たない非制度的運営もまた、行政指導、現場運営、財政的誘導という形をとりつつ同様の機能を果たしている。そこで、そのような意味での非制度的側面を以下で検討してみよう。

### III 非制度的要因

保護法自体に内在的根拠をもたない非制度的運営の1つとして、行政指導が挙げられる。もちろん、行政指導の義務規定自体については、「指揮監督」および「事務監査」として保護法に明示されている。すなわち、前者については第20条で、「この法律の施行について、厚生大臣は都道府県知事及び市町村長を、都道府県知事は市町村長を、指揮監督する。」と規定しているし、後者については第23条で、「厚生大臣は都道府県知事及び市町村長の行うこの法律の施行に関する事務について、都道府県知事は市町村長の行うこの法律の施行に関する事務について、その指定する官吏又は吏員に、その監査を行わせなければならない。」としている。だが、それらの行政指導の具体的内容は、「通知」や「監査方針」という形をとりつつ、その都度公示されるため、時の政治経済情勢を反映した独自の意味と効果をもつ。とりわけ、いわゆる「適正化行政」は、生活保護人員・経費の低下を促す効果をもつ行政指導と言えよう。それは、「入退院基準」の設定による入院患者の退院促進（第1次「適正化」）、保護制度からの稼働能力世帯の排除（第2次「適正化」）<sup>16)</sup>、資産・収入調査への同意の強要（第3次「適正化」）といった特徴をもちつつ1950年代から今日まで断続的に行われているが、生活保護の対象を厳しく限定し、申請意志を萎縮させ

16) 周知の札幌母親餓死事件においては、「恒常的な稼働収入の増加」が見込まれたという理由で、現実には保護基準未満の収入であるにもかかわらず、保護廃止処分が行われていた。本件では、この他、扶養義務の問題や、後述の「辞退届」や「面接相談」に関する問題など、生活保護行政の矛盾が凝縮された形で現われている。寺久保光良『「福祉」が人を殺すとき』（あけび書房、1988年）、塚本聡『札幌母親餓死事件』（『賃金と社会保障』No. 1021, 1989年）、水島宏明『母さんが死んだ——しあわせ幻想の時代に——』（ひとなる書房、1990年）等を参照。なお、稼働収入の増加と給付取消処分との関係について、Nicholas Barr は、追加所得の獲得に対する給付取消率（「暗示的限界税率 implicit tax rate」）が高いと、労働力供給のインセンティブが損なわれる（「貧困の罠 poverty trap」）ことを指摘している（*The Economics of the Welfare State*, 1987, pp. 235-255）が、本件の場合、収入増加額＜給付取消額であり、「暗示的限界税率」が100%を越えていたことになる。

る手続きを強要することによって、受給を抑制するものと言える<sup>17)</sup>。もっとも、上述のような重層的な指導システムが存在すること自体、地方自治・住民自治に基づく自主的・民主的な運営を妨げるものであり、生活保護制度の運営が機関委任事務であることからくる制約と言えよう。

法制度外的な保護行政として、第2に、行政指導に追従する形で行われる現場（福祉事務所）での運営が挙げられる。すなわち、申請以前の段階で行われる「面接相談」、申請中に行われる「取下届」の催促、保護受給中に行われる「辞退届」の催促がそれであり、いずれも、保護法上の根拠をもたず行政不服申立て（第64～69条）を行えない場面で要保護者らを生活保護制度から排除する機能をもっている。

「面接相談」では、申請意志をもつ者に対して、第4条において保護受給のための活用要件と解されている「利用し得る資産、能力」や「扶養義務者の扶養」などについてのチェックが行われ、それらの活用が不十分であると判断されれば、その活用を試みるよう指示されて申請行為そのものが（申請用紙が手渡されないことによって）拒絶される。だが、受給要件に関するチェックは、それ自体の問題性（前述）を別にしても、「実施要領」においてさえ、「要保護者が、保護の開始の申請をしたとき」から行うものとされており、申請以前の段階でふり分けられねばならないという法的根拠は存在しない。したがって、申請という法的手続き、およびそれを却下した場合に起こされ得る不服申立てを回避する形で必須的に行われる「面接相談」は、福祉事務所の対応如何によっては、要保護者の存在を隠ぺいする機能を果たす。

申請中に促される「取下届」の提出も、生活保護法上の根拠が存在しないにもかかわらず、「却下」という法的措置を回避する形で、例えば東京都では「却下」の4倍の頻度で起こっている<sup>18)</sup>。却下・取下ケースの実証的分析を行

17) 戦後の行政指導を時期区分し、詳細な検討を行ったものとして、大友信勝「生活保護行政の現状と課題」（『日本福祉大学研究紀要』第58号第1分冊，1984年），同「生活保護行政の『適正化』」（『資金と社会保障』No. 901，1984年）を参照。

18) 小野哲郎『ケースワークの基本問題』（川島書店，1986年）pp. 344-345の表を参照。

った小野哲郎は、「『却下』のばあいには申請者の意志や要求がどうであれ、調査結果を保護制度や運用規定に照らして非該当と判定されるものであり、同時に却下理由を明記した通知書を申請者へ送付すべきである。しかしこれまでの事例が示すように、本来ありえないはずの『取下届』だけで『却下』処理を行い、かつ却下通知書の発送も省略されるなど、手続運用上の誤りもみとめられる。しかも申請者の申告する取下理由について、その事実確認や検討もきわめてあいまいなばかりでなく、それらの前提にある訪問その他の調査時における指導とか働きかけが、取下理由にかなり強い影響をおよぼしていることがうかがえる。」<sup>19)</sup>として、福祉事務所のあり方に疑問を投げかけている。

保護受給中に提出を促される「辞退届」については、それが保護法上の根拠をもつか否かについて一考を要する。山本忠<sup>20)</sup>は、この点に関して、「生活保護法における申請はすべて利益申請であって、不利益変更についての申請手続きを規定しているものではないと解すれば、廃止についての申請ということはありえないことになる。このように解すると、『辞退届』自体無効であることになり、それに基づく廃止決定処分も無効であることになる。」としつつも、「生活保護法が申請主義の建前をとっている以上、生活保護請求権が本人の受給意思に基づくものであることが必要であり、その対極として被保護者本人の意思が受給を拒絶する場合には、保護実施機関は『辞退届』を受理しなくてはならないと解することもできる。この場合『辞退届』は、生活保護法第24条5項の『変更の申請』か、あるいは同法第61条の『変動の届出』と解することができる。『届』か『申請』かという問題は残るが、『辞退届』自体は有効であることになる。」として、結論的に、「『辞退届』自体は有効であるとしても、『辞退届』の提出がそのまま直接に保護の廃止処分に結びつくことは許されず、……適正な調査義務を履行しないでなされた廃止処分は無効であると考える。」と述べている。山本は、「辞退届」の提出が「機械的・自動的に」廃止処分に

19) 同上 p.352。

20) 山本忠「京都市生活保護『辞退届』不服申立事件」(『賃金と社会保障』No. 1021, 1989年)

結びつくことを否定しつつも、「辞退届」自体が法的根拠をもつことは否定していない。だが、山本が挙示している保護法第24条5項の「変更の申請」にしても、第61条の「変動の届出」にしても、それらを「辞退届」と同一視することには疑問が残る。前者について言えば、山本自身も「保護の『停止』または『廃止』とは、生活保護法に定めるすべての扶助が停止または廃止されることをいうものであり、すでに受けている扶助のどれか1つを行なわないとするのは保護の変更にあたり、停止または廃止とは区別される。」と述べているように、「変更の申請」は、「廃止」を期する「辞退届」とは異なる。また、山本も懸念している「届」と「申請」の差異に限定しても、字義にこだわれば、24条の「申請」は調査を経た行政決定をまつものであるのに対し、「辞退届」は行政庁の実質的な判断をまつことなく辞退意志が直接的に実現することを求めるニュアンスが強いことは否めず、両者は相容れないと言いきだろう。他方、「変動の届出」について言えば、第61条では、生計の状況、居住地、世帯構成のいずれかに変動があった時は速やかに届けるべきことを被保護者に義務づけているだけであって、辞退という意志行為については全く言及・含意されていない。したがって、「辞退届」の法的根拠は存在せず、被保護者は、「保護の実施機関」が「保護の停止又は廃止を決定」する（第26条）際の判断材料となる基礎事実を報告する義務を負う（第61条）のみと断ずる他ない。ましてや、現実に行われているように、辞退意志のない被保護者に対して、福祉事務所側が「辞退届」の提出を強要するようなことは論外である。

以上のように、「面接相談」、「取下届」、「辞退届」のいずれも、法的根拠をもたないにもかかわらず、申請断念、申請取下、受給辞退という現実的效果を生み出し、要保護者らを保護制度から排除しうる機能を内包している。その結果、保護申請用紙は本人が望んでもなかなか渡されない反面、本人が望んでもいない辞退・取下届は福祉事務所の窓口で常備されていたり、わざわざ本人の家までとどけに来て催促されたりする（内容を担当者が記入して本人には捺印のみを求める場合もある）という転倒した現象が生じている。

保護法自体に内在的根拠をもたない非制度的運営として、第3に、第1の点とリンクする形で行われる。財政措置による「適正化」行政の誘導が挙げられる。具体的には、「生活保護臨時財政調整費」（1989年度からは「生活保護臨時安定運営対策補助金」）と「生活保護運営対策事業費等補助金」の実施がそれであり、ともに1985年度に創設され、「予算補助」として、前者には200億円、後者には26億8528万9千円が計上された。前者は、「生活保護費国庫負担金の補助率引下げに伴う影響が特に大きく、かつ、財政力の脆弱な地方公共団体であって、生活保護の適正な実施に努めているもの等に対して交付し、もって、生活保護費に係る地方公共団体の急激な財政負担増を緩和し、円滑、適正な生活保護制度の運営を確保する」ことを目的としている。これに対して後者は、生活保護法、身体障害者福祉法、老人福祉法等の施行に要する事務費を統合し、福祉事務所事務費等補助金として計上（1981年度）されていたものを、「適正実施のための経費について強化充実を図り、各法の適正な運営を確保するための経費として再構築するとともに、婦人保護事業強化対策費を含めて新規計上」されることになったものである<sup>21)</sup>。

前者について言えば、85年度以降、それ以前に比べて地方負担が急増していることは明らかであり（第2表）、実際には負担緩和に役だっていない。反面、財政規模に占める生活保護費の比率が高く、かつ「財政力の脆弱な地方公共団体」を交付対象としながらも、「生活保護の適正な実施に努めている」ことを条件としているために、被保護世帯の多い自治体ほど少しでも負担を和らげようとして行政の引き締めを図り、被保護人員を減らすという効果を招く。一方、後者は、補助事業の内容を「1 都道府県が各実施機関及び医療機関に対して行う監査指導に必要な経費」、「2 保護の決定実施に係る実施機関が行う各種調査のための訪問調査活動に必要な経費」、「3 生活保護の不正受給防止のための収入・資産の的確な把握、長期入院患者社会復帰対策、医療費適正化のた

21) 両補助金の概要については、厚生省大臣官房会計課監修『厚生省補助金ハンドブック（昭和60年度版）』（第一法規出版）pp. 208-210参照。



第2表 生活保護費負担の国・地方比較  
(決算, 単位: 百万円)

| 年 度  | 国庫負担      | 地方負担    |
|------|-----------|---------|
| 1979 | 905,961   | 228,377 |
| 1980 | 941,576   | 237,379 |
| 1981 | 1,005,333 | 253,376 |
| 1982 | 1,087,733 | 273,997 |
| 1983 | 1,137,412 | 286,456 |
| 1984 | 1,188,205 | 299,248 |
| 1985 | 1,081,929 | 455,713 |
| 1986 | 1,071,329 | 458,653 |
| 1987 | 1,050,136 | 442,984 |
| 1988 | 1,013,204 | 420,479 |

出所) 総理府社会保障制度審議会事務局編『社会保障統計年報』昭和56～平成2年の各年版

めのレセプト点検等各種適正化推進事業の実施に必要な経費」としており、「適正化」行政の財源保障措置そのものとなっている。このようにして、生活保護自体を行うための経費(扶助費及び施設事務費)の国庫負担率が削られている裏側で、被保護人員の削減を促すための財源保障措置がとられており<sup>22)</sup>、保護費の国庫負担率削減で行政の引き締めを図らざるを得なくなる自治体に対して、それを促進するメカニズムが整えられているわけである<sup>23)</sup>。しかも、85年度に創設されたこの両補助金は、前稿<sup>24)</sup>で示した性質別の厳密な分類によれば、費用負担割合に関して法律に根拠をもたず政府が政策奨励などの目的から交付す

22) もっとも、予算額の推移としては、前者は、88年度まで200億円で一定であったが、89、90年度は150億円で減額されている。後者は、86～88年度の間、30億円台で推移し、89、90年度は若干割り込んでいるが、初年度に比べれば増額されている(財政調査会編『補助金総覧』各年度版参照)。

23) これに対して不正受給の実態とはいえ、例えば83年度の場合、被保護世帯数に対して不正受給事件はわずか0.1%、生活保護費用に対して不正受給金額はわずか0.05%にすぎず、「制度を維持するにあたって必然的に生じる冗費の範囲におさまるものとみる見方もありえよう。」と指摘されている(副田義也「生活保護制度の展開」, 東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(下)』, 東京大学出版会, 1988年, pp. 241-242)。

24) 前掲「生活保護人員・経費低下の原因についての行財政分析——1985～1988年の動向を中心に——」参照。

る「国庫補助金」に該当し、奇しくも「国庫負担金」が削減されたのと同じ年度に、「適正化」を誘導するための「国庫補助金」が創設されたのである。

以上のように、保護法自体に内在的根拠をもたない非制度的運営もまた、行政指導、現場運営、財政誘導という形をとりつつ、生活保護人員・経費低下を促進する機能を果たし得るものとなっている。

#### IV お わ り に

以上の分析により、生活保護費の国庫負担率削減を保護人員・費低下につなげる媒介項としての行政メカニズムが、保護法自体およびその解釈の中に内在している制度的要因と、保護法自体に内在的根拠をもたない非制度的要因として存在することが明らかになった。そして、そのメカニズムが強力に作用すればするほど、保護人員・費低下という現実的効果は生じやすくなるのである。

このような行政サイドからの保護人員・費の削減措置に対して、住民の立場に立った対策を進めてゆく場合、おおよそ次の諸点が重要ではないかと思われる。

第1に、自治体職員と住民、および住民相互（被保護者と一般住民）の間で対立的な感情が存在する保護行政の現状において、実は、一方で公務員の労働条件の引き締め、他方で地域住民の生活条件の悪化を通じて、彼らの「生存競争」が「組織化」されており<sup>25)</sup>、その意味で公務員、住民ともども生活困難を抱えているという共通の地盤に立つという点の認識が、両者の間で科学的に深められる必要があるだろう。

第2に、そのような共通認識に基づいて、両者が協同で福祉を再建してゆくということが必要となる。その場合、単に住民各自が孤立的に生存を全うするという現状を打ち破り、住民が共に互いの潜在能力を引き出しあい、発達しあうという観点から、自主的に、協同の福祉セクターを創り上げてゆく必要があ

25) 財政制約下での住民相互の「生存競争の組織化」と、その克服の道すじを理論化したものとして、池上惇『財政危機と住民自治』（青木書店、1976年）を参照。

るだろう。それと同時に、住民への保護行政をそのような発達の観点から捉え直し、要保護者がまわりの住民の積極的な支援の下に、保護を受ける権利を自主的に要求してゆけるような協同の発達空間を地域の中に生み出してゆくことが、貧困な保護行政の現状を打ち破る手がかりとなるであろう。さらに、要保護者が保護を受けている間でさえ、臆することなく自発的に自らの潜在的諸機能を全面的に発達させることができるような環境を整える地方行政を住民参加の下に構築する必要があるだろう。

第3に、国と地方の間の行財政関係について言えば、生活保護行政を現行の機関委任事務から団体委任事務または固有事務に転換させ、地方の行政自主権を回復する必要がある。それと同時に、国庫支出金のうち、国庫補助金、とりわけ統制的色彩の濃い部分については可及的に廃止し、生活保護費（扶助費及び施設事務費）等の国民の人権保障の根幹に関わる国庫負担金については、逆に、国に経費全額を保障させるべきであろう。